



Leiden

Retouradres: Postbus 9100, 2300 PC Leiden

De Minister van Infrastructuur en Milieu
Mw. M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus
www.internetconsultatie.nl

Gemeente Leiden
Bezoekadres Stationsplein 107
2312 AJ LEIDEN
Postadres Postbus 9100
2300 PC LEIDEN
Telefoon 071-516 56 03
E-mail d.scholten@leiden.nl
Website www.leiden.nl/gemeente

Datum 02 september 2016
Ons kenmerk Z/16/341368
Onderwerp Ambtelijke reactie gemeente Leiden internetconsultatie
Ontwerp Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

Contactpersoon D. Scholten
Doorkiesnummer 071 - 516 5821

Geachte mevrouw Schultz van Haegen-Maas Geesteranus,

Ambtelijk kunnen wij ons in grote lijnen vinden in het Ontwerp Besluit kwaliteit leefomgeving. Graag maken wij echter gebruik van de internetconsultatie om enige opmerkingen bij het Ontwerp te plaatsen.

• algemeen		
'gereserveerd'	Er is nog veel 'gereserveerd'	Als het gaat om uitvoeringsregels die raken aan de gebouwde leefomgeving is veel nog 'gereserveerd'. Anders gezegd: dat moet later ingevoegd worden via Invoeringswet en/of Invoeringsbesluit Omgevingswet. Dat maakt het onmogelijk om tot een integrale beoordeling van deze set uitvoeringsregels te komen. Gereserveerd zijn, onder andere: 5.1.5.3 Ladder voor duurzame verstedelijking. Afd. 7.5 Instructieregels over de provinciale beoordelingsregels voor een afwijkactiviteit Afd. 8.1 Omgevingsvergunning afwijkactiviteit Afd. 8.3 Omgevingsvergunning bouwactiviteit Hfst. 11 Digitaal stelsel omgevingswet Advies is te bewerkstelligen dat de gereserveerde onderdelen alsnog in een consultatieronde worden voorgelegd.
kwaliteit leefomgeving	Deze concept AMvB is voor de rijksoverheid het instrument om de Europese regelgeving 1 op 1 door te leggen in Nederland, en dan gaat het vooral om milieu-omgevingswaarden (= minimaal te halen	Nu de uitvoeringsregels voor de gebouwde leefomgeving nog op 'gereserveerd' staan en er dus geen integrale beoordeling mogelijk is, komt dit pakket uitvoeringsregels als onevenwichtig over. De Kwaliteit van de Leefomgeving lijkt met dit pakket vooral af te hangen van uitputtend geregelde milieuwaarden. In deze AMvB blijft de betekenis van de gebouwde leefomgeving voor de kwaliteit van de totale leefomgeving, meer objectief gemeten en door burgers beleefd, onderbelicht.

	waarden, gemeenten mogen strenger zijn).	Wij missen een zelfstandige waardering van de gebouwde leefomgeving, of ambitie van de rijksoverheid, voor de kwaliteit van de leefomgeving. Kwaliteitsbeleving omvat alles: veilig, schoon, functioneel, mooi of prettig. Als milieuwwaarden de kern van deze AMvB moeten blijven dan nog zou in deze AMvB iets geregeld moeten worden over wat de bijdrage van de gebouwde leefomgeving aan deze milieuwwaarden kan zijn. Of: aanscherpen in het BBL.
Ruimtelijke kwaliteit, de welstandsadvisering	In de Woningwet is de borging van de ruimtelijke kwaliteit via de welstandsadvisering geregeld. Dat maakt dat gemeenten welstandsbeleid hebben geformuleerd en zich professioneel laten adviseren op de welstandelijke aspecten van een bouwplan. In strijd met redelijke eisen van welstand kan leiden tot een weigering van de omgevingsvergunning. De wetgever zet in op vermindering van sectoraal beleid, wil dat vooral geregeld zien in het gemeentelijk omgevingsplan.	Wij nemen aan dat dat dan ook bedoeld zal zijn voor het welstandsbeleid. Bouwesthetiek laat zich niet eenduidig regelen met enkel beleidsregels. Een professionele 'vertaling' dan wel 'toepassing' op concrete bouwplannen bewerkstelligt pas een redelijk niveau van waarborgen van de ruimtelijke kwaliteit. Nu richten gemeenten daar welstandscommissies voor in. Kan dat straks in het nieuwe stelsel ook? Deze AMvB, die in zijn titel 'Kwaliteit' heeft, biedt nu nog geen handvatten. Wij veronderstellen dat de gemeenten hier alle ruimte krijgen een en ander naar eigen inzicht te regelen, klopt dat?
AMvB Kwaliteit Leefomgeving en Erfgoedwet	De AMvB geeft regelingen over de omgang met erfgoed. Zie art. 5.72 en 5.73 en de afdelingen 8.8 en 10.3.	Wij gaan er vanuit dat de Erfgoedwet 2016 blijft bestaan. Hoe verhouden AMvB en Erfgoedwet zich tot elkaar? Waarom niet de keuze gemaakt om de omgang met erfgoed op 1 plek exclusief te regelen in plaats van toch weer op verschillende plaatsen in wet- en regelgeving?
Ambitie omgevingsplan	Op tal van plekken zijn aanwijzingen te vinden voor de inrichting van het gemeentelijk omgevingsplan. De veelheid aan onderwerpen, de wens om sectoraal beleid te minderen, de wens om het aantal verordeningen te minderen, de normen die geborgd moeten	Uiteraard is het aantrekkelijk om alles overzichtelijk op een plaats geregeld te willen hebben, het omgevingsplan. Wij menen dat de ambitie wel erg groot, te groot, is. Risico van onbeheersbaarheid, onoverzichtelijkheid en daarmee ontoegankelijkheid voor de niet-professional. Kan een allesomvattend omgevingsplan nog wel een gegeden basis zijn voor vergunningverlening?

	<p>worden in het omgevingsplan..... De wetgever formuleert een hoge ambitie met betrekking tot het gemeentelijk omgevingsplan. Deze AMvB is daar ook weer een aanwijzing voor (zie onder meer hfst. 2 Omgevingswaarden, hfst. 5 Omgevingsplannen).</p>	
handhaving	normstelling	<p>De doelstelling van de Omgevingswet en de AMvB's is tot eenvoudigere procedures te komen en minder regels en zo meer flexibiliteit voor burgers en ondernemers ten behoeve van de ontwikkeling van ruimtelijk initiatieven te bewerkstelligen. Minder regels, ongeclausuleerde afwijkingsmogelijkheden en mogelijkheden tot het aantonen van gelijkwaardigheid, kunnen inderdaad maken dat er meer flexibiliteit is, hetgeen een goede ontwikkeling is. Echter het maakt het handhaven, omdat regels er niet zijn, niet duidelijk zijn of omdat er van kan en mag worden afgeweken, wel erg lastig. Hoe dienen we om te gaan met aan de ene kant de beginselplicht tot handhaving, en aan de andere kant vage enigszins fluïde regelgeving. Daarnaast brengt gebrek aan regelgeving met zich mee dat burgers niet meer weten wat er wel en niet mag, dus dat er grote onzekerheid ontstaat. Daarnaast zou er rechtsongelijkheid kunnen ontstaan o.a. in de handhaving omdat niet duidelijk welke regels er voor wie gelden en of er nu wel of niet van afgeweken is, wordt, of mag worden. De vraag aan het Ministerie is hoe deze risico's worden ingeperkt zonder daarbij de flexibiliteit aan te tasten.</p> <p>Zo is aan de kwaliteit van bouwwerken bijvoorbeeld wel aandacht besteed in het Besluit Bouwwerken Leefomgeving, hetgeen feitelijk neerkomt op het Bouwbesluit 2012. Er zijn echter geen regels opgenomen voor vergunningsvrij bouwen.</p> <p>De doelstelling is om tot eenvoudigere procedures te komen en minder regels. De Omgevingswet kent zeer ruime bevoegdheden toe aan vrijwel alle bestuurslagen. Echter de ruimte die lagere overheden hebben zijn grotendeels afhankelijk van in hoeverre de hogere bestuurslaag gebruikt maakt van haar bevoegdheden. Dit brengt met zich mee dat regelgeving minder inzichtelijk en voorspelbaar is. Er kunnen grote verschillen in regelgeving op lokaal, provinciaal en landelijk niveau ontstaan. Waar dit aan de ene kant tegemoet komt aan de vraag naar flexibiliteit, kan dit ook leiden tot rechtsongelijkheid.</p> <p>Daarbij brengen ongeclausuleerde afwijkingsmogelijkhe-</p>

		<p>den in de Amvb's en het omgevingsplan met zich mee dat regels moeilijker te handhaven zijn. Hetzelfde geldt uiteraard voor de gelijkwaardigheidsbepalingen. De vraag is of er in zo'n geval handhavend kan worden opgetreden i.v.m. een afwijking van de vergunning, of dat er dan sprake is van een gelijkwaardige oplossing.</p> <p>De omstandigheid dat in het omgevingsplan vergunnings- en meldingsplichten opgenomen kunnen worden, kan nadelige consequenties hebben voor de handhaafbaarheid. Ervaring met een systeem voor meldingen in o.a. het asbesttoezicht maken duidelijk dat de handhaafbaarheid binnen een dergelijk systeem niet altijd even makkelijk is.</p> <p>Het opnemen van meldingsplichten in het omgevingsplan zal een grote druk uitoefenen op de handhaving. Een meldingsplicht is meer een formaliteit gelet op het feit er in deze procedures geen (eind)controle wordt uitgevoerd, maar een administratieve afhandeling plaats vindt. Hierdoor kan er alleen achteraf handhavend worden opgetreden. De meldingsplicht heeft een minimale preventieve werking.</p>
overgangsrecht gemeentelijke monumenten		<p>We vragen aandacht voor het nog te formuleren overgangsrecht betreffende de registers met gemeentelijke monumenten. Zeker in grotere gemeenten gaat het om honderden tot duizenden aangewezen objecten. We vragen een overgang in het Omgevingsplan met zo min mogelijk bestuurlijke lasten, bij voorkeur een regeling waarbij het gemeentelijk register in één besluit geacht kan worden onderdeel te zijn van het omgevingsplan. Van belang is ook dat e.e.a. tijdig bekend is zodat gemeenten zich hierop kunnen voorbereiden.</p>
• regeling		
H 5	Borging van de kwaliteit leefomgeving	<p>Borging van de kwaliteit leefomgeving zal een grotere inspanning vragen van de gemeente. Leefomgevingskwaliteit moet gemeente zelf invullen en vertalen naar werkbaar omgevingsplan. B.v. het toedelen van gebruiksruimte voor geluid, geur en trilling; uitwerken in maatregels in plan.</p>
H 5 en 10	Onderzoekslast	<p>Een deel van de informatie die we eerder uit onderzoeken haalden verschuift naar de monitoring. Anders dan de wet beoogt nemen de onderzoekslasten eerder toe dan af. Vb. Monitoring en informatie van kwaliteit buitenlucht. Leiden ligt in luchtkwaliteitsaandachtsgebied voor stikstofoxiden en fijn stof. Luchtkwaliteit moet worden gemonitord. Gemeente moet gegevens voor monitoring van stikstofoxiden en fijn stof aanleveren (zie H 5. afd. 5.1, §5.1.4.1, 5.36)</p>
H 5 en 10	Onderzoekslast	<p>fasering van onderzoek naar realisatie leidt niet per se tot vermindering onderzoekslast</p>
Art. 5.72	gemeentelijke beschermde stad-of dorpsgezichten	<p>we vragen aandacht voor de gemeentelijke beschermde stad-of dorpsgezichten. Deze worden niet meer expliciet genoemd. In het BKL art. 5.72 wordt verwezen naar 'in het omgevingsplan beschermde stads-of dorpsgezichten'. Kunnen we hieronder (ook) gemeentelijke beschermde</p>

		gezichten verstaan?
H8 afdeling 8.5	Eisen waaraan omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteit moet voldoen.	Na eerste lezing verwachten wij dat hogere eisen worden gesteld aan de zorgvuldigheid van een besluit. Veel dat wij nu impliciet doen wordt expliciet. De complexiteit van een besluit neemt toe, want er moet een bredere afweging en motivering plaatsvinden door de samenhang van de kerninstrumenten onderling: toets aan omgevingsvisie voor zover sprake van instructieregels, omgevingsplan, omgevingsverordening. Deze instrumenten worden toegepast door zowel rijk, provincie als gemeenten
H8 afdeling 8.5, art 8.7	bevat beoordelingsregels milieubelastende activiteit	Dit artikel hanteert andere begrippen dan de Wabo. Niet duidelijk is welke waarde toegekend moet worden aan de nieuwe begrippen en hoe de nieuwe toets uitgevoerd moet worden. Tevens kent de toelichting een begrip, namelijk "geborgd" dat niet wordt gebruikt in de wet. Tevens is niet duidelijk hoe de beoordelingscriteria zich ten opzichte van elkaar verhouden, ook overlappen de criteria elkaar.
H8, afd. 8.10 art. 8.84	verplicht actualisering binnen 4 jaar na bekendmaking van een nieuwe of herziene BBT-conclusie	Dit is een lastenverzwaring, omdat de wet nu geen wettelijke termijn kent.
• toelichting		
H. 5	Omgevingsplannen. VNG handreiking wordt ingetrokken. Bedrijven en milieuzonering.	Dit betekent dat de gemeente zelf een zwaardere onderbouwing moet geven voor functietoewijzing in een gebied en geen beroep meer kan doen op richtafstanden van de VNG. Hierdoor worden hogere motiveringseisen gesteld aan besluiten van de gemeente. De functietoewijzing wordt gecompliceerder omdat er een integrale gebiedsgerichte afweging moet plaatsvinden.

Wij hopen dat u rekening wilt houden met onze opmerkingen. Indien u nog vragen heeft horen wij dat graag van u. U kunt daarvoor contact opnemen met de in de aanhef genoemde contactpersoon. Wij wensen u succes met de verdere voortgang van het proces.

Met vriendelijke groet,



Wiet Spijs
Teammanager Ruimtelijke Ontwikkeling
Cluster Stedelijke Ontwikkeling